

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46209>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

01.03.07

Ook regels sturen de ruimte

Door: Edwin Buitelaar & Barrie Needham

In discussies over ruimtelijke ordening lijkt het soms alsof informele en formele regels er niet meer toe doen. De ruimtelijke inrichting zou bepaald worden door macro-ontwikkelingen, en slechts in zeer geringe mate gestuurd kunnen worden. Volgens Edwin Buitelaar en Barrie Needham zijn instituties wel degelijk belangrijk en kun je ruimtelijke ontwikkelingen alleen begrijpen als je daar oog voor hebt.

Wie onderzoek doet naar ruimtelijke ontwikkelingen komt al snel tot de conclusie dat het vooral maatschappelijke, demografische, economische en technologische ontwikkelingen zijn die de ontwikkeling van de ruimte bepalen, en niet het overheidsbeleid', schreef Wim Derksen, de directeur van het Ruimtelijk Planbureau, in het septembernummer van Geografie. Hierin staat hij allerm minst alleen. Verscheidene vooraanstaande planologen zijn het met hem eens. Wij vinden dat macro-ontwikkelingen slechts ten dele de ruimtelijke verschijningsvormen kunnen verklaren en onvoldoende verklaringsgrond bieden voor verschillen en veranderingen in ruimtelijke vormen en functies. Om goed te kunnen begrijpen hoe de macro-ontwikkelingen een locatiespecifieke uitwerking krijgen is het volgens ons belangrijk ook te kijken naar de invloed van allerlei formele en informele regels en instituties. Het bekijken van ruimtelijke ontwikkelingen en verschillen vanuit een 'institutioneel perspectief' heeft volgens ons een grote toegevoegde waarde en maakt factoren zichtbaar die anders buiten beschouwing blijven.

Institutionele benadering

Geografen zijn altijd op zoek naar verklaringen voor het gebruik van de ruimte. In het (verre) verleden werd vaak gezegd dat bodemsoort, klimaat of aard van de bevolking de allesbepalende factor was. Tegenwoordig wordt regelmatig gesteld dat 'drijvende krachten' als een globaliserende economie, maatschappelijke trends, demografische en technologische ontwikkelingen de ruimte vormen.

Wij gaan ervan uit dat de fysieke ruimte het product is van vraag en aanbod in interactie met de fysieke omstandigheden. Aan de vraagkant bevinden zich ruimtegebruikers, zoals bedrijven, woningzoekenden, recreanten, winkeliers en overheden. Aanbiedende partijen zijn bijvoorbeeld grondeigenaren, projectontwikkelaars, beleggers, woningcorporaties en overheden. Die actoren bewegen zich niet in een vacuüm. Hun gedrag en onderlinge interactie worden beïnvloed door en zijn ingebed in een institutionele context. Die institutionele context bestaat uit zowel formele regels en wetten als informele praktijken en culturen. Voorbeelden van formele instituties die de productie van de ruimte kunnen beïnvloeden zijn eigendomsrechten, de Grondwet, jurisprudentie, de verdragen van de Europese Unie en de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Bij informele instituties valt te denken aan de ongeschreven regels in de manier waarop publieke en private partijen met elkaar omgaan bij locatieontwikkeling, of aan de praktijk van het actieve grondbeleid, zoals veel Nederlandse gemeenten dat kennen. Overheidsorganen spelen bij de vorming van die instituties een belangrijke rol, maar zijn niet allesbepalend. De informele instituties ontwikkelen zich door de manier waarop belanghebbenden met elkaar en anderen omgaan.

Onder andere daarom kan de ruimte in veel gevallen niet (alleen) gezien worden als de resultante van doelgerichte overheidsinterventies. Hiervoor spelen te veel andere actoren en factoren een rol, zoals de vraag op de woningmarkt. Daarnaast zijn er instituties die een ruimtelijk effect hebben zonder dat ze daar specifiek op gericht zijn, zoals de accijns op benzine en de hypotheekrenteaftrek. Die laatste zorgt ervoor dat het besteedbaar inkomen van huishoudens hoger wordt, waardoor de vraag naar woningen stijgt. Dit heeft gevolgen voor de bouwproductie en dus voor de ruimtelijke inrichting.

Met enkele praktijkvoorbeelden willen we laten zien hoe formele en informele regels van invloed zijn op de vorm en het gebruik van de ruimte.

Houston

Als er één stad is in de westerse wereld die gedetermineerd zou worden door economische en technologische ontwikkelingen is het wel Houston, de Free Enterprise City. De stad beslaat een enorm oppervlak en kent een lage bebouwingsdichtheid, in tegenstelling tot bijvoorbeeld New York. Houston staat binnen de ruimtelijke wetenschappen bekend als de stad waar nagenoeg geen ruimtelijkeordeningsregels bestaan. Zo is er bijvoorbeeld geen zonering. Economische groei en ruimtelijke expansie krijgen er vrij baan. Dit wil echter niet zeggen dat de ruimte gedetermineerd wordt door de economische groei. Het ligt complexer. Houston wordt formeel bestuurd door een groeicoalitie bestaande uit industriëlen (vooral olieproducenten), vastgoedmagnaten en overheidsfunctionarissen. Al hun activiteiten zijn gericht op groei, waarbij zo min mogelijk overheidsregels in de weg mogen staan. Zo worden er geen grenzen gesteld aan de groei van de stad en uitwaaiing ervan in de omgeving (urban sprawl). Dat is een bewuste keuze van de overheid en in die zin kun je zeggen dat de overheid wel degelijk invloed heeft. Maar er is meer. Het stadsbestuur anticipeert bewust op nieuwe groei door in voldoende mate riolering, infrastructuur en andere public utilities aan te leggen. Hiermee wordt groei niet beperkt of uitsluitend geaccepteerd, maar actief gefaciliteerd. Kortom, het lijkt er in eerste instantie op dat de ruimtelijke ontwikkeling van Houston bepaald wordt door het vrije spel der maatschappelijke krachten, maar nadere beschouwing leert dat de ontwikkeling van Houston alleen te verklaren is als je de institutionele context meeneemt.

Amsterdam versus Brussel

In hun studie naar stedelijke ontwikkelingspaden vergelijken Pieter Terhorst en Jacques van de Ven de ontwikkeling van Brussel met die van Amsterdam. Ze constateren dat de Brusselse binnenstad een hoge dichtheid van moderne kantoren kent, terwijl de Amsterdamse binnenstad vooral monumenten herbergt. In zijn algemeenheid is de bevolkingsdichtheid van de centrale delen van Brussel hoger dan die van Amsterdam. Verder is de woningvoorraad in Brussel ouder en gedifferentieerder, is er in tegenstelling tot Amsterdam nauwelijks sprake van publieke stadsvernieuwing en hebben de stedelijke uitbreidingen van Brussel het

karakter van een Amerikaans aandoende urban sprawl, terwijl die in Amsterdam meer geconcentreerd verlopen in nieuwe uitbreidingswijken als de Bijlmermeer en groeikernen als Purmerend en Almere. Het stedelijke landschap van Brussel ziet er 'rommelig' uit, het Amsterdamse 'ordelijk'.

De verklaring voor de verschillen in morfologie zoeken én vinden de auteurs vooral in bestuursstructuur, kiesstelsel, eigendomsrechten en belastingstelsel. Het voert hier te ver om het complexe samenspel van krachten (regimes) te reconstrueren, maar een paar verklaringen zijn interessant om te noemen. Bestuurlijk gezien beschikt de stad Brussel over een klein territorium. Door een snelle groei vanaf de 19de eeuw had de stad met de negatieve effecten van zijn kleine territorium en concurrentie met buurgemeenten te maken. Projectontwikkelaars kregen in die competitie vrij spel. Amsterdam groeide langzamer en had bovendien voldoende grondgebied om de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de eigen stadsgrenzen te laten plaatsvinden. Hierdoor was er minder interlokale concurrentie en was de stad minder gericht op ruimtelijke groei.

Daar komt bij dat er in Nederland in de 20ste eeuw, in tegenstelling tot België, een duidelijke trend naar centralisering is ingezet, onder andere ten aanzien van het belastingregime. Dit stelde het stadsbestuur in staat op grote schaal sociale woningbouw in lage dichtheden te realiseren en zelf actief bedrijfsterreinen aan te leggen. Hier kwam later nog een sterk nationaal gestuurd ruimtelijk ordeningsbeleid bij met gebundelde deconcentratie, groeikernen, compactestadbeleid en open houden van het Groene Hart. De meer centrale sturing en bestuurlijke consolidatie van Amsterdam en de meer gefragmenteerde en op ontwikkeling gerichte benadering in Brussel vormen belangrijke verklaringen voor de ruimtelijke verschillen tussen beide steden.

Bangkok versus Tokio

Bart Wissink vergelijkt de Aziatische metropolen Bangkok en Tokio, en constateert dat het verschil in institutionele setting heeft gezorgd voor een belangrijk verschil in stadsregionale ontwikkeling. Daar waar Terhorst en Van der Ven zich hoofdzakelijk richten op formele regels, kijkt Wissink vooral naar informele praktijken. Hij gaat daarbij in op het verschil in de ruimtelijke vorm van de suburbs. De woonwijken in Bangkok zijn ommuurd en vormen een ruimtelijke weerslag van de sociale stratificatie. Zo wonen lage, midden- en hoge inkomens strikt gescheiden van elkaar. Bangkok is een en al gated community. Daarnaast wordt de stad gedomineerd door auto's. In Tokio is het beeld heel anders. Daar zien we een zeer fijnmazig railnetwerk, gekoppeld aan een gemengde verstedelijking zonder ommuurde wijken.

Hoe is dit verschil te verklaren? Thailand en Japan lijken qua formele ruimtelijke ordeningsstructuur veel op elkaar. In beide landen is veel ruimte voor particulier initiatief. De manier waarop die initiatieven vorm krijgen verschilt echter fundamenteel. Historisch gegroeide informele praktijken spelen een belangrijke rol. In Bangkok worden wijken gevormd door particuliere, exclusief op wijkontwikkeling gerichte projectontwikkelaars. In Tokio is ervoor gekozen private spoorwegmaatschappijen verantwoordelijkheid te maken voor de railinfrastructuur. Maar naast die infrastructuur nemen deze maatschappijen, voornamelijk vanuit het oogpunt van financiering, een geïntegreerde ontwikkeling van winkelcentra, spoorlijnen, wijken en voorzieningen voor hun rekening.

Vinex-wijken

Behalve tussen landen zien we ook binnen landen ruimtelijke verschillen. Het Ruimtelijk Planbureau bracht in 2006 een studie uit waarin dertien Vinex-wijken met elkaar vergeleken worden op morfologische aspecten als ligging, stedelijkheid, uitstraling, woningdichtheid, bouwhoogtes, mate van openbaarheid, stratenpatronen en bouwstijlen. De conclusie was dat er, in weerwil van wat vaak gesuggereerd wordt, grote ruimtelijke verschillen bestaan tussen en binnen Vinex-wijken. Ten opzichte van andere 20ste-eeuwse buurten vertonen de Vinexwijken meer afwisseling en minder uniformiteit. Een interessante vraag voor empirisch onderzoek is: hoe komt dat? Wij veronderstellen dat de verschillen grotendeels verklaard kunnen worden vanuit een institutioneel perspectief.

Er zou meer en systematischer onderzoek gedaan moeten worden naar het samenspel tussen macroontwikkelingen, instituties en actoren en hun uitwerking op het ruimtelijke 'product'. Het is niet vanzelfsprekend dat alleen economische, demografische, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de ruimtelijke ontwikkelingen bepalen – ook instituties hebben invloed. Meer inzicht hierin geeft houvast bij toekomstige beslissingen over ruimtelijke interventies en meer in het algemeen in de mate waarin de overheid ruimtelijke ontwikkelingen kan sturen.

Bronnen

- Buitelaar, E. 2005. Ontwikkelingsplanologie in Houston. Rooilijn 5: 244-248.
- Feagin, J. R. 1988. Free enterprise city: Houston in political and economic perspective. Rutgers University Press, New Brunswick / London.
- Loring, H., W. Klemm, M. van Leeuwen & S. Soekimin 2006. Vinex! Een morfologische verkenning. NAI Uitgevers/RPB, Rotterdam/Den Haag.
- Terhorst, P. J. F. & J.C.L. van de Ven 1997. Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam; a comparative study of the spatial organization of property rights. University of Amsterdam, Amsterdam.
- Wissink, B. 2006. Tussen publieke en private regimes: een reflectie vanuit de Aziatische context. In: L. Boelens, T. Spit & B. Wissink (red.) Planning zonder overheid: een toekomst voor planning. Uitgeverij 010, Rotterdam.

[Terug naar het overzicht van de inhoud](#)